

II. 自由研究

教育行政と学校経営の関係構造

— 組織・権限・機能の検討を通じて —

京都教育大学 堀内 孜

1. 教育行政と学校経営の関係を巡る問題状況

今日の学校教育に焦点を当てた教育改革の動向は、2つの矛盾的な志向を内在して展開されている。第1は、義務教育段階を中心に評価されてきた学校教育の質的水準を維持し、国際化や創造性の育成という観点からそれをいっそう高度化しようとする志向性である。そして第2は、知育を中心とする学校教育の画一性の弊害を除去すべく、その柔軟化、「個性化」を志向するものである。

これら2つの方向性は、理念的には本来矛盾するものではないともいえる。だが、国民社会を基盤として学校教育が公教育として位置づけられる以上、現実的には学校の「内と外」の関係において拮抗し、対峙するものとなってきた。即ち、公教育としての学校教育の水準を共通に維持し、向上させようとするベクトルは、個々の学校に対して「外から」規制し、基準を当てはめようとする力となり、その責務は教育行政機関の負うところとされてきた。そして個々の学校がその教育課題を個別に設定し、自主的・自律的に教育活動を展開しようとするベクトルは、学校から教育行政機関に対してその組織的自主性・自律性を要求する力として示されてきた。

勿論この両者の間には、教師の専門性や父母の教育意思そして学習者たる児童・生徒の学習権といったものをどう捉え、位置づけるかが、より本質的な意味をもって重視されねばならない。だが逆に、こうした学校教育—公教育にとっての本質的ファクターが正当に位置づかないこと自体が、上述した2つのベクトルの拮抗・対峙状況の結果であることも確かである。

この2つのベクトルは、公教育における意思決定に関して対峙することになるが、現実には教育行政と学校経営の制度的関係として、次のような歪んだ構造の下に位置づいている。つまり、公教育経営の法制度としては、教育行政機関の絶対的優位性が前提とされ、その意思決定が下降的な一方向性をもってなされているのであり、個々の学校の自主性・自律性は、行政機関の意思決定を枠組みとした、その内部での「相対的自律性」に押し止められている。確かに、公教育の実施過程は多様な国民の教育意思を「公的」に純化することを不可欠としており、その一方向性の強度が公教育経営の効率を意味することとなる。だが、この過程で「排除」された意思は、公的チャンネルの外部から「異議申し立て」を行なうこととなり、公教育経営を不安定なものとしていく。そして、教育行政組織に比べて学校経営組織がその内部に多様な実体を取り込んでいるが故に、本来教育行政レベルで決せられるべき問題が学校経営上の問題として転嫁させられてきた。古くは「勤評」であ

り、そして「主任制」や今日の「日の丸・君が代」問題がこのことを示している。

こうした教育行政と学校経営の構造的な歪みは、次の3点として理解できるわが国の公教育経営の制度的特質から生み出されており、その在り方を一方において理念的・制度的・実態的側面を総合化することにより、また他方において教育行政と学校経営の関係構造を組織・権限・機能的連関として分析することにより解明することが求められていると考える。即ち、この3点は、第1に教育行政・学校経営の重層構造的性であり、公教育意思決定権限の階層性・重畳性と「上位機関」の決定範囲を「下位機関」が順次狭めていくことを特徴としている。第2は、県費負担教職員制度による教員身分一教員制度の複雑性であり、その結果としての労使関係の複雑性である。公立義務教育学校教員が市町村立学校に勤務し、市町村教育委員会の服務監督に服しつつも、その任命権が給与負担者たる都道府県の教育委員会に属することは、教員の勤務条件策定を重畳化し、労使の交渉場面を設定することを困難としてきた。そしてこの問題は、ILO87号条約の批准に伴う地方公務員法の改正により、労使の交渉事項が制約され、労使対立が正常な労使関係においてではなく、学校内に持ち込まれることによっていっそう複雑化してきた。そして第3は、公教育経営の法制度において、親権者の権利が全く認められておらず、一般的政治過程における投票行動を通じてのみの、そして国民・住民全般としての、「間接的」教育意思に霧散化させられていることである。このため公権力内部で遂行される公教育経営の責任体制は閉塞的構造をもち、「国民全体に対し直接に責任を負」うことの意味が明確になっていない。

わが国の公教育経営の制度的特質を上記3点に集約しうるならば、今日の教育改革課題を実現する上で、公教育経営における教育行政と学校経営の関係を確定し、その制度的見直しを図ることは、不可欠の前提とされざるをえないといえよう。

2. 公教育制度における組織—権限関係

(1) 組織関係における理念—制度—実態

公教育経営における教育行政と学校経営の関係が、理念的には一定の予定調和性をもって語られてきたことは事実である。つまり、両者の組織関係、権限関係について、一定の理念的線引きが可能とする見方である。学校教育に対する教育行政機関の外的関与と学校自体の内的営為という組織的位置関係や、それからする機能発現レベルが異なることは当然に理解でき、ここからいわゆる「単位学校経営論」が成り立つといえるが、このことと教育行政機関と学校との組織—権限関係が継起的二元性をもつこととは区別される必要がある。⁽¹⁾ この両者の関係を「教育行政的措置の終わった点から学校経営は始められる⁽²⁾」とする時、学校経営にとって教育行政作用は、アブリオリに善的前提とされ、両者の拮抗・対峙は理念的に予め回避されうるものとなる、だが現実には、この「教育行政的措置」が学校の内部組織編成や人的管理、教育内容基準に及んでいる状況では、上記の線引きが理念的以上に主観的なものにならざるをえないこともまた確かである。

教育行政機関と学校との法制度的関係は、財政、人事、内容基準等についての国一都道府県一市

町村の教育行政上の重層構造化を措定しつつも、地教行法23条が示す教育委員会の包括的学校管理権限と、その下における教育委員会規則（「学校管理規則」）による教育委員会と学校との事務配分関係の明確化（地教行法33条）、そして学校教育法28条3項の定める校長の職務権限「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する」と、明確な体系をもって示されている。だがこの明確さは、前者の枠組みの下で後者が位置づいている点についてであり、学校経営が教育行政に内包されていることの明確さである。つまり、地方公共団体は学校の設置者であり、法人格をもたない個々の学校はその「現業」組織であり、空間的に独立した形態をとっているに過ぎない。そして教育という「行政サーヴィス」の特殊性から、その管理機関として行政組織上、相対的に独立した教育委員会を設置していることとなる。こうした観点からすれば、学校管理規則は「学校の設置者と学校との関係を設置者側で自己規制し、学校側に自主的な判断をより多く与えようとする趣旨のもの」⁽³⁾とされ、また校長の役割も「現場監督者」としての作業管理と見なされる⁽⁴⁾。

こうした教育行政—学校経営関係認識は、法制度の忠実な解釈に基づくものともいえ、教育行政が現実的にその行為規範としているものである。即ち、教育行政—学校経営関係を含む公教育経営の制度的枠組みは立法措置によるものであり、それを所与のものとした上で、教育行政機関の包括的学校管理権限が首肯されることになる。この制度的枠組みは、組織経営条件としての人的、物的、財的資源の配分・投入に関する決定権限を個々の学校に全く認めず、また組織活動の枠組みとしての組織編成や教育内容の基準についても、教育行政機関の権限とするものとなっている。個々の学校が、単独で経営単位としての体をなさないこと、つまり企業経営がもつところの組織体としての独立性を欠いていることから、その組織活動—教育活動に関する意思決定権限を、経営条件を有する教育行政機関に委ねることが、法解釈としても正当化されてきた。

だが他方で、実態として行政機関による意思決定がそのまま個々の学校の教育活動において実現されない面が存在してきたことも事実である。これは上述した法制度認識からすれば、起こりえないところであり、意思決定組織とその執行組織とのコミュニケーション・ギャップか執行組織内の規律弛緩かに因を求めることになる。しかし、個々の学校が行政機関から同一の経営条件を与えられたとしても、異なった組織活動を展開する組織特性や内的構造をもつものであるならば、法制度の想定するものと実態とが本質的に乖離せざるをえないことを承認すべきである。

教育行政と学校経営という二元的概念に対して、「教育経営」概念がその統合概念として示されてきたが、それが組織経営概念として提示される限り、上述した本質的な乖離を止揚することはできない。即ち、教育経営が「一定の教育行政単位を基礎にする数個の学校組織（school system）における経営」⁽⁵⁾あるいは「学校教育をも含む諸種の教育機関である教育組織体において、学習者の行動の変容を旨として営まれる人的、物的、運営上のあらゆる教育活動を管理していくこと」⁽⁶⁾と定義される時、法制度上の教育行政機関の学校管理権限が学校経営権限を包摂することを前提に、個々の学校や教育機関を融合的に捉えることが志向され、いわば従来の教育行政の内部で教育機関の一元的管理を意味するものとなるからである。⁽⁷⁾

問題とされるべきは、法制度が体系的に位置づけるところとは別に、学校教育の実施について教育行政機関と学校とが実態として拮抗一対峙する構造をもっていることである。ここには、法の思惟するところを離れ、次の如き実態が存在している。即ち、一方において地方自治を前提として市町村教育委員会に学校の直接的管理権限を委ね、もって教育の地方自治、多様性を保障しようとしたにもかかわらず、基準遵守の拘束性強化や通達・行政実例等によって、教育行政組織の垂直的一元性が強くなってきたこと、そして他方では、法が公教育の意思決定回路から排斥したところの教員団体や父母が、個々の学校と接点をもつことにより、その教育意思決定様式を多元的なものとしてきたことである。教育行政機関と学校との組織関係は、こうした実態を踏まえた、その権限の「線引き」の在り方として検討されることが必要といえよう。

(2) 権限の継起性—拮抗性—分割性

個々の学校において、その教育活動を展開していく権限は、教育委員会の学校管理権限、その下での「学校管理規則」、そして校長の校務掌理権と、法制度的な階層性の下で具体化されている。この階層性は、権限の具体化を意味すると同時に、その裁量幅の狭まりも示している。この意味で、教育行政と学校経営の権限は連続した継起的性質をもつものとして法的に理解されていると捉えられよう。そしてこのような教育行政と学校経営の権限関係認識に立った場合、学校自体が行政機関の末端として位置づき、行政権限の学校内部での行使を実効化すべく、学校内部組織の階層化—職制化が課題とされる。

学校経営組織の階層化が、かつて「重層構造—単層構造論争」として問われたことは周知の通りであるが、学校経営の「重層構造化」を問う時、その枠組みが上述した行政機関と学校の権限関係を前提としている点を看過してはならない。つまり、学校経営の重層化が主張された時、学校経営の近代化—合理化が、教職員の職務と経営組織の対応を作り、もって学校経営組織における管理組織をスタッフ組織として位置づけることにあるとされた。⁽⁸⁾ だが、学校が教育行政組織の重層構造の末端に位置づけられ、その継起的な権限行使が学校における教育行政課題の実現から求められている状況下においては、また学校組織の自律性が法制度に認められていない状況下では、スタッフ組織としてのミドル・マネジメントは不断に職制として機能せざるをえなくなる。事実、教頭職の法律職化（1974年）、主任職の省令職化（1975年）がこのことを示してきたといえる。

企業組織や官庁組織においては当然視される内部組織の階層性が、学校組織において定在化されないのは、学校内部において経営権限が二元性をもって拮抗しているが故である。つまり、一方における法制度的に確立された管理職者—職制の職務権限と、他方における職員会議等の会議体のもつ意思決定慣行との拮抗が認められる。そしてこの拮抗状況には、次のような問題が内包されている。その第1は、校長の校務掌理権の内実が不明確であり、対行政関係では行政的意思決定内容の忠実な執行を求められる一方で、対教職員関係ではオールマイティな意思決定権限者たること求められていることである。このことは、校内における自律的な意思決定機能の否定を意味するもの

であり、学校組織を官庁組織と同一視することに通ずるものである。そして第2は、既に述べた教頭職や主任職の制度化による学校内部組織の階層化が進められ、個々の学校のもつ個別的、かつこの個性故の「教育的」イニシアティブが稀薄化してきたことである。

この拮抗性は、教育の私事性を基盤しつつ、その上で公権力による国民形成を課題として負わされた近代公教育学校の本質的矛盾であり、この基本構造の止揚なしに解消されえないものである。それ故に、この拮抗性を一方向的な力で「解消」しようとするれば、学校教育のもつ「矛盾的健全さ」が歪められ、活力を喪失することになる。このため、この2つの力の存在を是認した上で、多元的な次元での「線引き」が求められ、学校の健全さや活力を保持することが必要とされる。それは官僚制性と専門性との線引きであり、また行政機関の学校管理権限と学校の対行政機関に対する自主的意思決定権限との線引である。

従来からこの問題については、いわゆる「内外区別論」として論じられてきた。即ち、教基法第10条が示す教育行政の役割についての解釈として、教育内容・方法領域を教育の専門性に委ね、行政的関与をその他の外的事項に制限すべきか否かについてである。⁽⁹⁾だが、この論議が教師の教育権を巡るものとして展開され、またその枠組みとして「国家の教育権対国民の教育権」が用いられたように、公権力内部の権限分割―線引きを問うものとはならなかった。⁽¹⁰⁾また本質的には、教育の管理領域を垂直的に分割することに意味があるのではなく、外的事項であれ内的事項であれ同一領域を水平的にいか分割すべきかが問題であり、この点に関しての行政権限の「条件整備性」の明確化を、個々の学校における意思決定権限の明確化と合わせて、法制度的に図ることが検討されねばならない。

3. 機能の重畳性と個別性

(1) 公教育の組織化機能としての行政・経営

個々の学校が子ども達の教育を十全に保障し、また社会の期待に十分応えるためには、その教育力の向上と教育責任の明確化が図られねばならない。そしてこのためには、教育行政と個々の学校の内部経営の関係が明確化―調整されることが前提となり、直接的には組織関係、権限関係において図られることが必要となる。だが更にその前提として、公教育の経営機能がいかなる経営構造の下でいかなる発現形態をとるかが明らかにされるべきといえる。

わが国の現行制度において、公教育経営の組織構造は国一都道府県一市町村の教育行政段階と、その下での個々の学校の経営という階層性をもっている。そして機能的には、政策―法制度の形成、その下での行財政的執行、そして個別学校における教育活動を軸とした組織経営という連関性をもっている。この公教育経営の組織と機能の対応関係は、必ずしも一元化されておらず、国一都道府県一市町村一学校という4段階が、組織、機能両面で重畳的關係をもちつつも、前3者の関係においては独立性と従属性が輻輳したものとなっている。こうした組織の重層性と機能的連関性をもった公教育経営において、その方向性において対立的な2つのベクトルが内在している。それは下降

的なベクトルと上向的なベクトルであり、既に見たように現実的には個々の学校内部において、この両者の対立、拮抗が問題とされてきたが、教育の公教育への組織化を歴史一論理的に捉えた場合には、個々の学校とその管理機関、学校経営と教育行政の接点における対立、拮抗が問われねばならない。

既に制度的に定立化された公教育を前提としてその経営機能を考える時、先に示した如く政策一法制度形成、行財政的措置、個別学校の内部経営、教育活動という下降的な機能連関を捉えることができるが、歴史一論理的な教育の組織化過程においては、この逆の上向的な機能連関として考えねばならない。即ち、社会的に自生的な機能としての教育がまず存在し、その計画化、組織化されたものとして学校が存立し、そこで教育機能を組織化するものとして経営機能が派生する。そしてこの学校教育を公権力が社会的な制度として定立化した時に、教育行政機能が公権力と個々の学校を繋ぐものとして必要とされる。⁽¹¹⁾ 学校経営機能を教育行政機能と区別して捉えることの意義と必要性も、この点から導出されるのであり、「単位学校経営論」の本質的意義もここに存在する。つまり、わが国の公教育経営制度においては、この上向的なベクトルは全く認められていないが、公教育における教育の私事性、学校教育に関する親の教育権、個別学校の経営管理権限といった面から捉えるならば、これはむしろわが国の特殊性に属するものともいえる。

このような観点から、教育行政機能と個々の学校内部経営機能の関係を捉えれば、法制度的に定立された組織構造から、両者を下降的な一元性において捉えることの問題性は明らかであり、下降的なベクトルと上向的なベクトルが対立、拮抗する関係において、両者の質的差異、個別性を明らかにすることが必要とされるといえよう。

(2) 機能の実体と発現空間

教育行政機能と学校経営機能の異質性を明らかにするには、その担い手＝実体と発現される空間の差異性に注目することが有効と思われる。何故なら、この2つは現象的にも行政機能と経営機能を識別可能とするだけでなく、公教育の組織化にとっての本質的な要件でもあるからである。

教育行政機能と学校経営機能は、単に上下関係や全体と部分の関係としてではなく、次のような実態的な差異が認められる。即ち、学校に対する教育行政機能は、学校教育条件を整備することとされるが、その外在性故に法制度的な基準に基づき、学校教育実態を画一的に捉えることを必然としている。この画一性は、法制度的な基準が合理性を内在する限りにおいて、行政機関の恣意性を抑制・排除するものとして肯定されるべきといえるが、同時に学校教育実態の多様性を他方で承認し、基準設定の合理性がこの多様性保障の観点から評価されていることを前提とするものである。これに対して、学校経営機能は、法制度的な基準の下で、学校の教育力を最大にすべく所与の組織条件を組み合わせ、調整し、統轄するものといえ、一方における組織条件の所与性による作用範囲の限定と他方における作用対象（教職員、児童生徒、教育活動）の多様性という矛盾した枠組みをもつところに特徴を有している。高野桂一のいう学校経営の「創意機能」⁽¹²⁾性もこの点に関わって

理解すべきであろう。

ではこの両者の機能の実体＝担い手について、どのような差異性に着目すべきであろうか。行政機能を担うのは、文字通り行政機関であり、この機能とその実体とは表裏の関係において捉えられる。だが、具体的には行政機関の職員であり、教育委員会については教育委員と教育長以下の事務局職員となり、この後者については指導主事等指導部内の専門職員と管理部門の一般行政職員とで構成される。つまり、行政機関が行政機能を担うという言い方は同義反復であるが、その行政機関がどのような役割分担に基づく職員によって構成され、その分業・協業関係により、いかなる行政機能がどのような構造においてそこで発現されているかが問題とされる。そして教育委員会行政が、素人（layman）たる教育委員による合議的意思決定と、専門家（expert）としての教育長によるそのサポート、執行との組み合わせを基本としていることは、多様かつ異質な実体によって一つの組織機能の発現がそこで想定されていることを意味している。勿論、教育委員会の学校管理機能は、狭義指導行政によって担われる教育内容・方法領域や学校の物的・財的管理、また教職員の人事・研修等と領域的に多様であるが、地教行法における指導主事の職務規定（19条2項）にも示されるように、行政意思の一元性を前提としている。このように、行政機能と行政実体との関係については、住民一市民の教育意思（教育委員の選任が公選によるか任命によるかはここでは問わない）、教育及び教育行政の専門性、一般行政からする行政効率という多様な原理に基づく機能一実体の対応を内包しつつも、その組織的一元化を図る組織原理によって統合されている。そしてこの組織原理は官僚制原理であり、直接的な教育活動を担当しないことによって、つまり学校という教育機関をその外部に置くことによって、一元的な行動規範に支えられることを可能としているのである。

これに対して、学校経営実体については、非教授職員の割合が圧倒的に小さい義務教育学校において、教職の専門性を共有することにおける同質性をもって特徴づけることができる。だが勿論、ここでいう経営実体が校長等の法的管理職者に限られるものでないことは、学校経営機能が学校における教授一学習過程の組織化機能であり、この教授一学習過程を成り立たせる条件整備が学級一学年・教科一全校という広がりにおいてなされ、⁽¹³⁾ 教師自身がこの組織化機能を担うことから言うものである。そしてこの意味で、教諭一主任一教頭一校長と階層化された学校内部実態によって経営機能は担われるが、その全てが教職の専門性を基盤とし、少なくとも現行制度下においてはこの専門性は同質のものと思なされる。⁽¹⁴⁾ こうした同質の実体によって担われる経営機能は、自己活動に対する自己管理という性質を強く有しているが、それだけ個々の活動の具体性に規定され、拡散的特徴をもつものといえる。またこのことから、経営実体には専門性に根ざした自律性が求められると共に、その保障が法制度的にも課題とされざるをえない。

第2の、行政機能と経営機能が発現される空間的な差異性については、何よりも当たり前に前者が行政機関によって、後者が教育機関によって担われることによる点が指摘されよう。つまり、公教育経営における教育行政と学校経営は、共に教育活動の組織化機能を担うものであるが、既に述べたように、その組織化の対象とする教育活動と直接接点をもつ空間であるか否かによって識別さ

れる。この教育活動を位置づける空間的意味は、より直接的には行政機能、経営機能を担う実体的意味において、即ち教育活動の組織化を担う実体の位置づけにおいて問われるものであり、既に述べたところである。だが再度確認すべきは、教育活動の組織化機能としての学校経営がもつその空間的直接性が、教育活動の直接的担当者たる教師が同時に経営活動も主体的に担うことにより、上向的ベクトルを自生的に包摂することである。経営活動により教育活動が組織化されるベクトルと、教育活動により経営活動がその課題を明確化されるベクトルとが、同一空間で交差し、なおかつ同一実体によって担われることが、学校経営の空間的意義であり、ここに教育行政と質的に区別される「単位学校経営」の意味と意義が見出されうるのである。

こうした2点からして、現実の教育行政—学校経営関係が、上下関係の強化や前者による後者の包摂、一元化を志向するものであるならば、学校における教育活動の組織化機能が歪められるだけでなく、行政機能もその課題実現を困難なものとなせざるをえない。教育行政と学校経営が、実体的・空間的と識別されることにより、その固有の機能を明確にし、もってその十全な発現が保障されることが必要とされるが、そのためにはこれ迄無前提的に用いてきた「自律性」や「専門性」そして「基準性」の意味するところを再度吟味することが不可欠となる。

4. 学校教育の自律性—専門性・責任性と基準性—公共性・社会性

(1) 自律性と専門性・責任性

教育行政と学校経営の関係において、前者から後者への関わり方がその「基準性」の在り方において問われてきた。だがこれ迄見てきたように、わが国の公教育経営実態においては、教育行政の「基準性」が学校経営にとっての「他律性」に転化し、学校経営の「自律性」を支える制度的保障が措置されていないことは確かである。それ故に、いきおい教育行政の「基準性」が実態論レベルで、学校経営の「自律性」が理念論レベルで、二元的に語られてきたことも否めない。学校経営が法制度的な自律性を認められていない以上、それが理念的に語られるのもやむなしといえるが、その深まりによって実態的に自律性を確立する志向は必要であろう。

ここで「学校経営の自律性」という用語を使っているが、それは経営＝組織関係から、「学校組織の自律性」であり、更には「学校の自律性」も意味するものと理解できる。だが「学校における」自律性は、多元的な要素から構成されており、まずその識別を図ることが必要である。つまり、第1には教育の価値性から求められる教育（活動）の自律性がある。だが、教育活動の自律性はそれを担う教師が自律的に職務遂行しうることを内実とするものであり、この意味で第2の自律性、即ち教師—教職の自律性を意味することになる。だが第3の自律性としての学校経営＝組織の自律性は、第1、第2のものとは異質なものとして捉えられる。

教育（活動）の自律性が、およそ「教育の自由」を意味し、同時にこれは「教師の教育の自由」であるといえるが、それを根拠づけるものとして教師—教職の専門性が求められてきた。それ故に、この専門性が社会的に認められなければ、公教育においては少なくとも公権力によって承認されな

ければ、教育（活動）や教師の自律性は制約され、公権力や社会的諸力からする他律性にその一部を委ねることとなる。学校組織や学校経営の自律性は、先に述べたその実体的、空間的意味から教育（活動）や教職の自律性、専門性を必要条件としているが、それだけで十分条件を構成するわけではない。即ち、学校組織や学校経営が自律的であるためには、学校が社会的に期待されているものにどれだけ応えられているかが問われるのであり、いわば学校の教育責任が評価されて十分条件を成り立たせることができる。

この意味において、第1、第2の自律性は教職の専門性の度合いによって定まり、教師の存在自体に内包されるものとして、ある程度の絶対的基準をもって捉えられることができる。そして第3の自律性は、学校という組織体がどれだけ社会的にその責任を果たしうるかによって認められることから、その責任要求、教育要求によって相対的にならざるをえない。そしてこのことは、学校という存在自体から自律性が生み出されるのではなく、教育責任を果たし、教育要求に応えるべき組織活動、経営行為の在り方に関わって自律性が認められることになる。⁽¹⁵⁾

だが学校経営の自律性が、その責任性との関係から相対的であるとするのは、逆に自律性が保障されないが故に責任が負えないとすることも正当化されることとなる。今日の学校が自律性を欠くとする時、そこには法制度や行政基準による学校教育の拘束性、画一性が認められると共に、他方でこうした他律性の強化を受容・是認し、もって自らの教育責任を曖昧としている学校の姿勢が存在することも看過しえない。

このようにわが国の公教育経営における教育行政と学校経営の関係が、学校経営の自律性を軸にそれを構成する専門性や責任性をどう捉えるのか、また教育行政の基準性が学校経営との関わりでいかなる他律性として機能するかを中心に問われることになるが、これ迄にも一般的に語られてきた学校経営の自律性が、いかなる観点から必要とされるかについて、整理することが求められよう。学校の自律性、その構成要素としての学校経営の自律性、教職の自律性そして教育（活動）の自律性が必要とされるのは、一般的かつ本質的に次の如き公教育経営の基本構造によっている。

即ち公教育経営は、公権力が教育の組織化を一方における近代社会での教育の私事性原則と、他方における公的・社会的目的からする教育の規範化との間で進めることであるが、次第に後者が前者を蚕食するにつれ、教育の価値的、私的領域がその対象とされてきた。そして公教育としての学校教育が、もはや直接的な私的チャンネルを内包しえなくなるにつれ、公権力にも直接的な関与を制約させる必要性が次第に認識されるようになったといえる。このため教育の実施機関たる学校、そこで直接に教育活動を担う教師自身の価値判断や意思決定を重視すべき必要性が大きくなった。だがこうした学校の自律性を社会的に担保するために求められたのが、対内的には教職の専門性であり、対外的には教育の責任性である。

こうした学校及び学校経営の自律性確立の必要性は「現代の」そして「わが国の」学校教育実態から、よりいっそう強く求められているといえよう。つまり、わが国の公教育—学校教育が、その画一性、規範性、効率性を特徴としており、今日の教育改革課題がこうした特質に関わった学校教

育問題に重点化されていることは、臨教審での論議からも認められるところである。そしてまた、「創造性」や「国際性」という現代的教育価値の実現を内容とする教育の質的向上が問われていることも同様に理解されている。こうした今日のわが国における教育改革の方向性が、臨教審の示した「個性重視」と「生涯学習社会への移行」であるとすれば、そしてその実現に向けて何よりもわが国の学校教育の有する先の諸特質を変えることが不可欠とすれば、学校教育の専門性と責任性の強化を図り、もって学校の自律性を高めることは、現代の教育改革にとって最も重視されるべき事柄といえる。

(2) 基準性と公共性・社会性

学校の自律性確立が、公教育経営の基本構造から、またわが国のその歴史的・社会的特質から求められつつも、なおその困難性が克服されえない、あるいは克服される見通しを十分にもちえないことは、単に現行の法制度上の問題だけでなく、それを維持する公教育認識や学校観が強大であることを示している。そしてその中心に位置する問題が、学校教育にとって「公」とは何か、についてである。

わが国における公教育の公概念、ひいては学校教育の公共性は、教基法第6条1項の規定が示すように「公の性質」であって、狭義に「公権力」実体を意味するものではない。だが、この「公の性質」と公権力意思との関係は必ずしも明確ではなく、私学助成の在り方に関わって論じられてきた。本論の対象としてきた公立小中学校に関しては、公権力の設置・管理する学校故に、この両者の識別がいつそう曖昧とされてきた。つまり、公立学校の公共性＝公の性質は、公権力意思が貫徹されることによって具現化されるとする見方が、少なからず公権力内部で維持され、この両者の二重視による公権力＝行政機関の学校教育への関わりが当然視されてきたのである。

こうした「公」認識に立てば、教育行政と学校経営が一元的であることは当然であり、学校経営に「相対的自律性」を認めたとしても、それは行政意思の実現を図る上での効率性の問題としてでしかない。しかし「公の性質」＝「公共性」を、国民主権を基盤とする教育についての国民の「共同意思性」と捉えた時、そこには形式的「公」と実質的「公」との乖離が存在することは不可避である。⁽¹⁶⁾つまり、形式論理的には代議制民主主義の下での公権力は、その政治過程を経て実質的公主体たる国民の意思が集約されたものであり、公実体たるものが形式的＝法制度的に承認される。だが既に指摘したように、この一般的政治過程自体がいかなる代議制度＝選挙制度を採用しようとも、間接民主主義の制度化たることにおいて実質的公意思を抽象化、形骸化するものであるだけでなく、現行制度下にあっては教育意思は一般政治意思に埋没されざるをえない。

勿論、資本主義社会にあっては、いくら民主的政体をもったとしても、公実体たる国民の意思は多元的、拡散的な状態でしか存在しえないことは確かであるが、これを補うものとして、地方自治や種々の異議申し立てが法制度的に認められてきたし、こと教育に関しては公選制教育委員会制度が、公権力がより直接的に国民に責任を負うべきものとして想定されていた。そしてこの文脈にお

いて、父母や住民の行政参加、経営参加が、より具体的な実質的公意思の実現形態として捉えられなくもない。

だが他方で、より間接的ではあるがより実質的意味をもって、学校の公共性—実質的公意思の実現を図るものが、これ迄述べてきた教職の専門性を実体とした学校の自律性と教育行政の基準性である。だがこの両者がア prioriに肯定されるわけではない。学校の公共性が「共通性」「中立性」「客観性」「科学性」を内実とするといったのは岩下新太郎であるが⁽¹⁷⁾、学校の自律性が専門性と責任性によって担保されるとした時、その実質において岩下のいうこの4点が確保されることが求められる。こうした学校にとっての内包的公共性—内的規範性が確保されるならば、他方における教育行政からする学校経営への基準性は、社会的に承認された規範性を内実とすることによって、先の公共性を学校の自律性と共有することが可能となる。

勿論、全ての「基準」は、多様な実態を枠づけし画一化する特徴をもつものであり、学校に対する基準も、公教育を実現する上で求められる水準を維持するために、本来多様である学校教育を枠づけるものである。また基準を設定することにより、公権力行為が社会的規範性の範囲で成り立ち、その恣意性を排除することが期待されていることも確かといえる。だが実態的に、教育内容面の基準に認められるように、本来より上位の基準（立法による制度）や逆に学校教育の多様な実態から直接的な教育活動場面や教職の専門性に委ねられるべき領域について、行政権力が基準を設定する場合には、上で示した基準の意義は全く転倒したものとならざるをえない。⁽¹⁸⁾

行政基準が社会的規範性をもつことは、同時にそれが公共性をもつことであり、岩下の示した「共通性」「中立性」「客観性」「科学性」をその内実とすることでもある。とすれば、学校経営の自律性を構成する内実と、この公共性を共有することによって繋がるということが可能となる。そして学校経営の自律性が、教職の専門性を必要条件とすることにおいて、公共性内実の「客観性」と「科学性」に重点を置かれるとすれば、教育行政の基準性は、相対的に「共通性」と「中立性」を重視するものである。こうした公共性の内実を共有乃至は分有することにより、教育行政の学校への基準を通じた関わりは、学校経営の自律性の承認、保障をその前提とすることが不可欠となるのである。

だがこうした教育行政と学校経営の関係構造は、公共性の4つの内実の「解釈」により安定性を欠くものであることもまた確かである。また、こうした公共性認識を軸としつつも、更に公教育認識や学校観の転換を図ることは不可欠であり、そして同時に学校経営制度の見直しをその下で進めることが求められねばならない。

5. 結

これ迄、教育行政を学校経営の今日的関係について、後者が前者の末端・部分として位置づき、もって学校教育の画一性・硬直性が拡大し、個々の学校がその抱える教育課題に十分に責任をもって対応しえていない問題性を検討してきた。また両者の関係について、理念・制度・実態の3相が乖離し、相互にマイナスに補完し合う悪循環に陥っている点も指摘してきた。

＋ 教育行政と学校経営の関係構造を明らかにする意義は、この構造の中に今日の学校教育の問題性を解消する最も基礎的・本質的な鍵を見出すことに認められるとすれば、その分析的課題は同時にこの構造を改革する課題と結合されるべきといえよう。勿論そのためには、より多面的な現実的関連性を明らかにすることが必要とされようが、これ迄の文脈から提起すべき点を次の2点として示しておきたい。

その第1は、制度的合理性を打ち立てることによる両者の関係構造の定立化である。本論で取りあげた学校経営及び教育行財政制度の改革がその具体的な課題とされるが、それは直接的な学校経営制度としては次の3点である。

① 学校・校長の対行政権限の明確化・強化

これ迄の学校＝校長権限は、対校内、対教職員関係において、下降的ベクトルに沿って位置づけられてきた。学校が組織としての自律性を確保するには、その組織の責任者として、校長の対外的権限を明確化し、強化することが必要である。具体的には、地教行法―学校管理規則の見直しを通して、経営権限の拡充が図られるべきであるが、より窮極的には、わが国の公教育経営制度の基本に関わって、人事権、財政権の大きな部分を個々の学校に付与することが、後述の②と③の関わりにおいて図られる必要がある。

② 職制と会議体の権限関係の法的明確化

①の指向性の下で、校長等管理職者の権限に対する校内会議体組織、とりわけ職員会議の法的位置を明確化することが必要である。この場合、従来の論議に見られたように、二者択一的な方向ではなく、学校の意思決定事項の種別により、両者の権限分担が決められるべきである。例えば、教育課程編成については、各教科・各学年に共通する事項と、その各々における実施計画との分担であったり、編成組織の決定とそこでの提案の承認権であったりの分担として検討されてよい。

③ 父母及び地域代表者の学校経営参加制度

この点について、わが国が主要国の中で最も「後進的」状況に置かれていることは改めて指摘するまでもない。「地域に根ざした学校教育」、「個性重視の学校教育」が叫ばれる状況で、学校の自律性を高めるためには、同時に父母等にその責任の分担を求める参加制度の導入は不可欠といえる。そしてこの点に関しては、諸外国の制度を大いに参考とすべきと思われる。

そして、こうした直接的学校経営制度の改革を進める上で、次の2点が関連して見直される必要がある。

① 県費負担教職員制度による教員人事制度

学校経営の自律性確保にとって、最大の障壁が人事権の問題である。現行制度が財政上の問題から導入されたとしても、現時点で両者の分離は決して不可能ではない。定数制度を維持しつつ、個々の学校での教員採用、少なくとも市町村単位での人事権の確立を図ることが、何よりも学校の責任体制の確立にとって必要である。

② 労使関係制度の確立

公立学校の労使関係が、公務員制度全般と関わって考えられるべきことは確かであるが、①と関わった教員身分の重層構造的から、行政機関—学校と教員組合双方の当事者性が確保されえていないことも事実といえる。雇用—被雇用関係の限定—明確化を前提に、労使の交渉領域の拡大—明確化を図り、労使双方の当事者能力を高めることが、今日の学校教育問題解決にとって要とされよう。

大きな第2としては、これ迄提起した制度改革が広く国民社会に受容されるべく、学校観、教育観の転換を図ることである。何よりも、わが国の近代化過程で培われてきた「教育事大主義」からの脱却が必要であり、それは第1に「学力・学歴信仰」からの脱却—「人間性信仰」への転換、第2に「教育水準の維持・向上志向」からの脱却—「教育水準の多様性承認」への転換、そして第3に「教育における効率性指向」からの脱却—「教育の拡散性指向」への転換、として理解されるべきである。

こうした転換には、大きな不安とそれに根ざした強固な抵抗が伴うことは当然にも予想される。だが、わが国の経済発展、それを支える生産効率が「ワーカホリック」と称される国際的に通用しない非人間性を基盤にもっていること、そしてその同じエトスが子ども達の「スタディホリック」とでもいいうる状況に置かれていることを正視すれば、国民社会全体の指向性を変革する中で、ひとり教育のみが「高度成長」を維持することの問題について、より大胆に取り組むべきことは正当に評価されて然るべきである。

〔注〕

- (1) 堀内孜「『学校経営論』と『公教育論』—その位置関係と課題性」『学校経営研究』第3巻、34～36頁、1978年
- (2) 吉本二郎「現代の学校経営」『教育委員会月報』300号、98頁、1975年8月
- (3) 木田宏「指導行政の構造と理念」『日本教育行政学会年報5・教育における指導行政』26頁、教育開発研究所、1979年
- (4) 市川昭午『学校管理運営の組織論』74頁、明治図書、1966年
- (5) 河野重男『教育経営』4頁、第一法規、1969年
- (6) 大嶋三男「教育経営」『教育経営事典』第2巻、67頁、ぎょうせい、1973年
- (7) 堀内孜「『教育経営』概念の実体性と有効性」『学校経営研究』第10巻、2～4頁、1985年
- (8) 伊藤和衛『学校経営の近代化入門』247～248頁、明治図書、1963年
- (9) 堀内孜「教育権を巡る諸問題」久下栄志郎、堀内 編『現代教育行政学』第一法規、1979年
- (10) 堀内孜「教育行政の組織論争」日本教育経営学会編『教育経営研究の軌跡と展望（講座日本の教育経営9巻）』113頁、ぎょうせい、1986年
- (11) 堀内孜『学校経営の機能と構造』17頁、明治図書、1985年
- (12) 高野桂一『学校経営の科学①基礎理論』49頁、明治図書、1980年

- (13) 堀内孜, 前掲書(1) 58～61頁
- (14) 今次の教育職員免許法の改正(1988年12月)により新設された「専修免許」が, 今後どのような形で教員の階層化を生み出すかは, 種々論じられてきたが, 未だ不確定である。
- (15) 堀内孜「学校の自律性と教育責任」永岡順, 金子照基, 久高善行編『現代教育問題セミナー4 学校経営』28～30頁, 第一法規, 1988年
- (16) 堀内孜, 前掲書(1) 154～155頁
- (17) 岩下新太郎「学校の自主性と公共性」, 『日本教育行政学会年報2・学校の自主性と公共性』18～19頁, 教育開発研究所, 1976年
- (18) 堀内孜, 前掲書(1) 158～159頁